

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.295
SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ANTONIO DUARTE JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SIND UNIAO DOS SERVIDORES DO PODER JUDIC DO EST DE SP
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE TORREZAN MASSEROTTO
ADV.(A/S)	: BRENDON FARIA DE LIMA

DECISÃO

1. A Confederação Nacional dos Servidores Públicos Municipais ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de medida cautelar, contra interpretação judicial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consubstanciada em decisões que, em sede de controle concentrado, declaram a inconstitucionalidade de leis municipais que promovem a redução da jornada de trabalho de servidores públicos sem a correspondente diminuição da remuneração.

A requerente sustenta que o objeto da arguição não se restringe a decisão judicial específica, consistindo em orientação jurisprudencial consolidada do Órgão Especial do Tribunal de Justiça paulista, fundada nos arts. 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

Aponta, como representativos da interpretação questionada, os acórdãos proferidos nas ações diretas de inconstitucionalidade relativas aos Municípios de Americana, Gabriel Monteiro, Guarulhos e Rio Grande da Serra.

Afirma que, nesses julgamentos, a redução da jornada de trabalho com preservação dos vencimentos foi considerada aumento remuneratório indireto, equivalente à concessão de vantagem pecuniária sem contrapartida e sem atendimento ao interesse público ou às exigências do serviço.

Quanto ao cabimento da arguição, defende estar atendido o requisito da subsidiariedade. Argumenta que a interposição de recursos extraordinários nas diferentes ações diretas estaduais não seria capaz de sanar a alegada lesão de modo amplo, geral e imediato, porquanto o objeto da demanda seria a própria interpretação sistematicamente adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Alega violação à autonomia municipal e ao pacto federativo, à irredutibilidade de vencimentos, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho, à eficiência administrativa, à segurança jurídica e à proteção da confiança, previstos nos arts. 1º, caput, incisos III e IV; 5º, caput e inciso XXXVI; 18; 30, inciso I; e 37, caput e inciso XV, da Constituição Federal.

No mérito, aduz competir aos Municípios disciplinar o regime jurídico de seus servidores, incluindo a definição da jornada de trabalho. Sustenta que a redução da carga horária, especialmente em atividades penosas, pode constituir legítima política de gestão de pessoal e que a interpretação questionada imporia a diminuição proporcional dos vencimentos, em afronta ao art. 37, inciso XV, da Constituição Federal.

Assinala, ainda, que o próprio Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo teria decidido em sentido diverso no julgamento de ação direta referente ao Município de Andradina, circunstância que evidenciaria incoerência jurisprudencial e insegurança jurídica.

ADPF 1295 / SP

Em sede cautelar, requer a suspensão de todos os processos judiciais e dos efeitos das decisões, no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, que versem sobre a inconstitucionalidade de leis municipais redutoras da jornada de servidores sem diminuição dos vencimentos. Pede, especificamente, a suspensão dos efeitos do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2204885-68.2025.8.26.0000, relativa ao Município de Americana.

Ao final, pleiteia a declaração de incompatibilidade da interpretação judicial questionada com os preceitos fundamentais invocados e a fixação de tese no sentido da constitucionalidade da opção legislativa municipal de reduzir a jornada de trabalho sem correspondente redução da remuneração, notadamente quando fundada em razões de interesse público.

Em 30 de março de 2026, admiti o ingresso do Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo na qualidade de *amicus curiae* (eDoc 21).

O Tribunal de Justiça de São Paulo prestou informações (eDoc 30), nas quais suscitou o não conhecimento da arguição por inobservância do requisito da subsidiariedade, diante do cabimento de recurso extraordinário, efetivamente manejado em parte dos casos. No mérito, defendeu a improcedência do pedido, ao fundamento de que as normas municipais instituíram aumento remuneratório indireto sem respaldo técnico ou orçamentário, em afronta aos princípios da Administração Pública.

A Advocacia-Geral da União (eDoc 27) manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

Direito Administrativo. Decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Declaração de inconstitucionalidade de leis municipais que reduzem a jornada de trabalho de servidores públicos sem redução proporcional de vencimentos. Preliminar. Inobservância ao princípio da subsidiariedade. Existência de outros meios processuais eficazes aptos a sanar a alegada lesividade, notadamente o recurso extraordinário. Mérito. Princípio da irredutibilidade de vencimentos. Artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal. Garantia constitucional que veda tanto a redução nominal da remuneração quanto o decréscimo do valor do salário-hora. Tema 514 da repercussão geral. Em havendo diminuição de jornada, o Poder Público tem a obrigação de manter o nível nominal de remuneração anterior, não podendo reduzi-lo, pois eventual readequação para menos afronta a garantia nominal do artigo 37, inciso XV, da Constituição. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. A autonomia federativa garante aos Municípios a prerrogativa de dispor sobre regime jurídico de seus servidores e organização administrativa. Precedente do Plenário: ARE nº 1514571 AgR. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.

O Procurador-Geral da República (eDoc 36) opinou pelo não conhecimento da arguição e, superados os óbices processuais, pela procedência do pedido. Transcrevo a ementa do parecer:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Interpretação judicial consolidada do Tribunal de Justiça de São Paulo. Declaração de inconstitucionalidade de leis municipais que reduzem a jornada de trabalho de servidores públicos sem diminuição proporcional da remuneração. Preliminares. Ausência de procuração com poderes específicos. Desatendido o requisito da subsidiariedade. Não conhecimento. Mérito.

Autonomia municipal para organizar o serviço público local e disciplinar o regime jurídico de seus servidores. Alteração de jornada. Irredutibilidade nominal de vencimentos. Vedação à redução direta da remuneração e ao decréscimo do valor do salário-hora. Parecer pelo não conhecimento da arguição e, superados os óbices, pela procedência do pedido.

É o relatório. **Decido.**

2. Nada obstante os argumentos lançados na inicial, **cumpre negar seguimento à ação**, ante a inobservância do requisito da subsidiariedade, circunstância que inviabiliza seu conhecimento por esta Corte.

Explico.

O § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 dispõe que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

O caráter subsidiário dessa ação constitucional impede seu uso como sucedâneo recursal ou como mecanismo de revisão abstrata de decisões judiciais passíveis de impugnação pelas vias próprias.

Isso não significa afastar, em abstrato, o cabimento da ADPF contra interpretações judiciais ou conjuntos de decisões dos quais possa resultar lesão direta a preceito fundamental. Essa possibilidade deve, contudo, ser conjugada aos demais requisitos próprios da arguição, notadamente a inexistência de alternativa processual idônea para a solução da controvérsia.

O que se veda é o manejo da ADPF como via ordinária de revisão de pronunciamentos judiciais, especialmente quando a questão

constitucional puder ser adequadamente submetida a esta Corte pelos instrumentos recursais previstos no ordenamento jurídico. A propósito:

AGRAVO INTERNO EM ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.
SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO.

1. Embora esta Corte venha, de fato, admitindo o cabimento de ADPF contra interpretações judiciais de que possam resultar lesão a preceito fundamental, essa compreensão deve ser conjugada aos demais requisitos formais da ADPF, dos quais se destaca precisamente a subsidiariedade enquanto condição preliminar qualificada do interesse processual.

2. A questão controversa encontra-se devidamente devolvida ao Supremo Tribunal Federal por meio de Recurso Extraordinário, não servindo a ADPF a sanar lesões individuais e concretas.

3. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, revelando desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF 950 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2022)

No caso, os atos impugnados consistem em acórdãos proferidos pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em ações diretas de inconstitucionalidade estaduais.

Eventuais violações diretas à Constituição Federal ocorridas no exercício do controle abstrato de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça podem ser submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante recurso extraordinário.

Conforme as informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (eDoc 30), a existência dessa via processual, na hipótese, não constitui possibilidade meramente abstrata. Nas ações diretas relativas aos Municípios de Americana e Guarulhos, foram interpostos recursos extraordinários e, após a respectiva inadmissão, agravos em recurso extraordinário destinados a esta Corte. Na ação referente a Rio Grande da Serra, também houve interposição de recurso extraordinário, posteriormente inadmitido, sem posterior interposição de agravo.

A controvérsia constitucional, portanto, foi efetivamente veiculada pela via extraordinária em parte dos casos e, nos demais, poderia ter sido submetida a esta Corte por meio do instrumento processual especificamente previsto para a impugnação dos acórdãos proferidos nos processos objetivos estaduais. Por se voltarem contra pronunciamentos emanados de processos de natureza objetiva, esses recursos não se confundem com impugnações destinadas apenas à tutela de situações individuais e concretas.

A hipótese aproxima-se daquela examinada na ADPF 554, também ajuizada contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo proferido em ação direta estadual. Ao julgar os embargos de declaração opostos ao acórdão que negara provimento ao agravo regimental, o Plenário reafirmou a inobservância do requisito da subsidiariedade diante da possibilidade de interposição de recurso extraordinário:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO
REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROLATADO NO
JULGAMENTO DE ADI ESTADUAL, QUE REPUTOU

INCONSTITUCIONAL A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 46/2018. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA TITULARIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ARTIGO 37, § 12, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO SATISFAÇÃO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTIGO 4º, § 1º, DA LEI FEDERAL 9.882/1999. CONTRADIÇÃO E OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO EM RAZÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.

1. O acórdão embargado, ao assentar a inobservância do requisito da subsidiariedade no manejo da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, que tem por objeto acórdão prolatado no bojo de ação objetiva, ajuizada no âmbito estadual, ante a possibilidade de interposição de recurso extraordinário – que inclusive já foi interposto e julgado por esta Corte (ARE 1.222.297) –, não incorreu em vícios de contradição e omissão, restando devidamente fundamentado que não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental nas hipóteses em que existe outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

2. Os embargos de declaração não têm a finalidade de revisão, reforma ou anulação do julgado, uma vez que não se destinam à produção de uma nova decisão. Eventuais alterações no ato judicial embargado são restritas à correção dos vícios de obscuridade, omissão, contradição ou erro material (artigo 1.022 do CPC/2015), de forma que a decisão dos embargos terá caráter meramente integrativo. Precedentes.

3. O trânsito em julgado do ARE 1.222.297, em 11.3.2020, implicou o trânsito em julgado do acórdão do Tribunal de

Justiça do Estado de São Paulo prolatado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual 2116917-44.2018.8.26.0000, objeto da presente controvérsia.

4. Prejudicialidade da ação, vez que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não se presta à cassação de decisões judiciais transitadas em julgado. Precedentes.

5. Embargos de declaração desprovidos.

(ADPF 554 AgR-ED, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 30.4.2020)

Não prospera, assim, o argumento de que os recursos extraordinários seriam ineficazes por alcançarem apenas cada uma das ações diretas estaduais.

Os pronunciamentos questionados foram proferidos em processos objetivos autônomos, referentes a leis de diferentes Municípios e a categorias funcionais distintas. A similitude entre os fundamentos adotados pelo Tribunal de Justiça não afasta a existência das vias recursais próprias nem autoriza a conversão da ADPF em instrumento ordinário de revisão abstrata da jurisprudência estadual.

A pretensão de obter pronunciamento com alcance mais amplo do que aquele decorrente dos instrumentos processuais disponíveis não basta para caracterizar a inexistência de outro meio eficaz. Entendimento diverso permitiria que a reunião de acórdãos semelhantes, regularmente sujeitos ao sistema recursal, fosse suficiente para deslocar ao controle concentrado federal a revisão de orientações jurisprudenciais formadas pelos Tribunais de Justiça.

A reiteração da interpretação questionada pelo Órgão Especial

ADPF 1295 / SP

tampouco modifica essa conclusão. O cabimento excepcional da ADPF contra orientações judiciais não dispensa o atendimento da subsidiariedade, sob pena de transformar a ação constitucional em mecanismo geral de impugnação de precedentes judiciais.

A feição recursal da pretensão revela-se, ainda, no pedido de suspensão específica dos efeitos do acórdão proferido na ação direta relativa ao Município de Americana. A formulação do pedido em termos gerais não altera a circunstância de que se pretende afastar os efeitos de acórdãos determinados, submetidos, ou passíveis de submissão, ao sistema recursal próprio.

O óbice mostra-se ainda mais evidente quanto aos acórdãos proferidos nas ações diretas relativas aos Municípios de Gabriel Monteiro e Rio Grande da Serra, transitados em julgado, respectivamente, em 2 de maio de 2025 e 7 de outubro de 2022.

A ADPF não constitui instrumento apto à desconstituição de decisões judiciais revestidas da autoridade da coisa julgada. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ADPF CONTRA DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio apto à desconstrução de decisões judiciais transitadas em julgado. Precedentes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF 243 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno,

DJe 27.5.2016)

Nessas condições, a existência e a efetiva utilização de recursos extraordinários e agravos, bem como o trânsito em julgado de parte dos acórdãos questionados, evidenciam que a presente arguição busca substituir ou superar os mecanismos processuais próprios de impugnação das decisões judiciais.

3. Do exposto, **não conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do RISTF.

4. Publique-se.

Brasília, 24 de agosto de 2026.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

Documento assinado digitalmente